

# 社区社会组织有效参与 基层社会治理的途径分析\*

何欣峰

[摘要] 社区社会组织是基层社会治理的主体之一,在参与社区治理和提供社区服务方面有重要作用。自身存在的问题及现行管理体制的制约,很大程度上影响了社区社会组织参与基层治理的效果。在增强社区社会组织独立性的基础上,实现社区多元治理主体的合理定位和良性互动,有效整合资源、重塑居民社会价值应是推进社区社会组织有效参与社区治理的有效路径。

[关键词] 基层社会;社区社会组织;社会治理

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2014)12-0068-03

## 一、社区社会组织参与基层社会治理的现状

### 1. 发展规模扩大,结构明显失衡

由于社会发展的需求和国家政策的推动,近年来我国社区社会组织获得了较快的发展,规模不断扩大。“截至2013年底,全国共有各类社区服务机构25.2万个,社区服务机构覆盖率36.9%;城镇便民、利民服务网点35.9万个。社区志愿服务组织12.8万个”<sup>[1]</sup>

与蓬勃发展势头同样显著的,是我国社区社会组织的结构明显失衡。“从社区社会组织的类型来看,登记的社区社会组织主要以教育类、服务类的民办非企业单位为主,备案类的社区社会组织以体育健身类和文化艺术类为主,从整体上看,社会公益类和志愿服务类的社区社会组织较少。”<sup>[2]</sup>虽然教育类和服务类的社区社会组织在促进社区建设中具有重要作用,但是公益类和志愿类的社会组织对于倡导公民精神和促进居民参与社区治理具有更重要的意义,而后的缺乏在一定程度上影响了社区居民参与社区治理的积极性。

### 2. 参与领域拓宽,社会影响不高

由民政部发布的《2013年社会服务发展统计公报》可以看出,社会组织参与社会治理、提供社会服务已经涉及养老服务、残疾人服务、儿童福利服务、社会救助服务、医疗救助、防灾减灾服务、慈善捐助等众多方面。在北京,社区社会组织工作涉及经济社会发展的诸多方面,基本形成了门类齐全、覆盖广泛的组织体系,突破了前些年主要集中于文体活动领域的状况,业务范围扩展到便民服务、社区治安与管理、医疗救助、科技教育、环境保护、社会心理

等公共服务领域,呈现出明显的多元化发展态势。<sup>[3]</sup>社区社会组织广泛参与社会管理活动,既满足了不同群体的需求,也推动了自身的发展。

但是,随着社会发展,社区居民的需求不断增长,而社区社会组织无论是专业力量、社会活动能力,还是组织运行、与社会需求的对应和衔接,都不能满足社会发展的实际需求。社区社会组织自身能力和社区服务的巨大需求二者之间,存在着矛盾。这种需求与供给之间的矛盾,大大降低了社区社会组织在社区治理中的影响力。此外,社区社会组织由于其成员以社区居民为主,而且老年人居多,年轻人偏少,更缺乏专业的社会工作人才,因而仍停留在自我娱乐和服务的层面,应对市场化、社会化管理的能力不足,服务层次偏低的问题还比较突出。<sup>[4]</sup>

### 3. 参与意识增强,社会信任度较低

由于政府的主导和推动,社区社会组织参与意识较之前有很大程度的增强,以各种形式积极地参与到社区治理中:一是参与公共政策制定过程。社区社会组织参与社区治理,一方面满足社区居民需求,另一方面把居民需求诉诸政府,影响政府决策;二是参与社区公共事务的治理,如社区公共物业的维护使用、社区公共秩序、社区邻里关系等事务;三是提供政府无力提供和市场不愿提供的部分公共服务,如社区养老、特殊群体利益维护等。

然而,民众对社区社会组织的信任度仍然不高。一方面,大部分社区社会组织在组织结构、管理体制、决策程序等方面不健全,导致内部管理状况欠佳,难以动员更多社会资源支持其发展;另一方面,社区社会组织缺乏内外部

\* 基金项目:国家社会科学基金重点项目“地方政府社会治理能力评估及提升路径研究”(编号:14AZZ007)

作者:何欣峰,郑州大学公共管理学院讲师,郑州大学历史学院博士生,郑州 450001

监督机制,导致社区社会组织的活动处于无监管的状态,影响了社区居民及外部人员对他们的信任,加深了社区社会组织的信任危机。<sup>[5]</sup>另外,社区社会组织人员素质的参差不齐,提供服务质量的高低不一也在一定程度上影响了社会对他们的信任度。

#### 4. 管理能力提高,整合能力不足

随着政府对社区社会组织的重视以及社区社会组织在社区治理中发挥的重要作用,其自身管理能力得到进一步提高。一是内部制度建设进一步完善。很多社会组织内部制定一套比较完整的制度,能够对制度进行执行和落实;二是人力资源较为丰富。由于社区社会组织市场空间广阔,发展前景比较好,吸纳越来越多的人员就业。

同时也应该看到,社区社会组织的产生不是社会和市场自主选择的结果,他们主要是由政府自上而下推动和主导发展起来的。虽然适应市场和社会的能力有所提高,但是对政府有较强的依赖性,不能根据市场和社会所需,及时调整资源。并且他们过度依赖政府,各自之间的联系变得松散,资源整合能力不强。

### 二、社会组织参与基层社会治理的现实困境分析

#### 1. 社区职能行政化导致组织独立性缺失

社区职能行政化是指政府为寻求经济增长与社会稳定的平衡,依靠行政权力,自上而下地实行社会再组织的过程。我国社区建设的兴起,既是社会、经济不断发展推动的结果,也与政府自上而下推动的管理模式密不可分。这部分地解释了我国社区管理过程中,社区更多地依靠政府力量,行政化倾向严重的问题。社区是政府管理社会的纽带,政府不愿从社区中彻底退出,社区人员配置、基础设施配置、经济发展更多地依赖政府,社区自治始终不能脱离政府的干预与影响。

我国社区社会组织的发展是由政府在社区内推动和主导的,政府一方面推动着社会改革和社会组织的发展,另一方面其本身亦存在需要改革的地方。既是改革者又是被改革者的双重身份使他们对社区内社会组织的发展面临两难选择,主要表现在对社会组织往往是束缚多于支持。这种“上下级”关系,也就意味着政府成为其资源的主要供给者,社区社会组织自身募集社会资源能力较弱,对政府投入依赖性较强,独立性缺失,使得社区社会组织过分依赖政府,缺乏自主性,在治理结构中仍然从属于弱势地位。

#### 2. 行为主体责任不明导致社会资源离散

从社区治理和满足居民最大化需求层面来看,社区治理行为主体是多元化的,包括基层党组织、基层政府、市场、居民委员会、社区居民、社区社会组织、物业公司等。以上行为主体应该在社区治理中发挥着各自不同的作用,但在现实中,各主体之间存在着相互冲突和矛盾。

各行为主体之间权责不明导致各自为战。一是基层政府与居委会权责不明,指导与被指导的关系往往实际上形成上下级关系。二是社区社会组织对政府的过分依赖。政府提供资金,向社区社会组织购买服务,政府将部分职能推向社区,社区社会组织承担起这部分职能。但现实中社区社会组织为争取项目,往往将和政府的关系扭曲为“商家与客户”或者“主与仆”的关系。三是社区社会组织

对居委会的从属关系。居委会和社区社会组织本应是相互协商、相互平等的关系,现实中,由于社区社会组织举办活动所需的活动场所、经费等往往由居委会提供,社区社会组织常常需听从居委会指挥,失去话语权。四是社区社会组织和居民之间的供需矛盾。社区社会组织为居民提供服务,满足居民不同的需求,而现实中,服务效果不理想或未能满足部分居民需求,二者之间的供需矛盾便产生了。五是社区社会组织之间的矛盾。同类型的社区社会组织之间存在业务竞争关系,他们往往难以合作,以竞争关系存在,各自为战。

#### 3. 社区成员原子化生存导致居民公共参与意识淡薄

我国传统社区是以血亲为基础形成的。新中国成立后,城市社区突破了血亲束缚,组建了“单位制”的社区。居民在这两种典型的典型社会组织中形成了非正式群体,成员相互之间有着割不断的联系,人们之间的归属感、认同感较强,对社区治理有着较高的参与性。随着城市化、市场化不断发展,社会流动日益增强,人们不再囿于单一的领域和职业,传统的“血亲”社区和“单位制”社区被打破,商业型社区逐步建立。原来社会组织中的非正式群体圈子被冲击,人们由熟人社会进入了陌生人社会,呈现出原子化生存的状态,人与人之间的关系变得冷漠、疏离,人们之间的价值观也变得多元化,群体认同感和社区归属感日趋弱化。

尽管成熟的商业社区居民的社会交往和参与空间比传统型社区大,但是,非正式群体难以建立,人们越来越原子化地选择自己的社会网络和社会支持,这种网络和支持具有选择性和超地域性,所以社区之间团结和控制的纽带“归属感、认同感”就弱化了。社区居民人际关系疏离,社会联系纽带松弛,导致社区居民邻里关系淡漠,社区维护责任意识不强,社区治理参与意识消极。

### 三、社区社会组织参与基层社会治理的有效路径

完善社区社会组织参与基层社会治理的有效路径主要包括:

#### 1. 合理定位:政府、组织、居民多元互动

社区治理主体间关系的构建是一项系统工程,需要合理定位政府、组织、居民多元主体之间角色,平衡三者之间关系。从经济体制、管理体制以及价值观念、文化理念等层面入手,及时纠正不合时宜的制度、体制、观念,构建合理的多元互动关系。一是要坚持基层党组织领导,明晰职权。二是要政府转变职能,合理让权。政府应转变职能,改变在社区管理和公共服务领域包揽一切的传统。同时,政府合理地将社区公共事务转移或委托给相应的社区社会组织承担,逐渐从公益服务的唯一提供者转变为保证者,形成政府主导、社会参与、民众受益的社区治理新格局。三是要强化社区社会组织的独立能力。要发挥社区社会组织的作用,政府应培育、发展和壮大社区社会组织。扶持社区社会组织发展,降低其准入门槛,简化登记办法;推进社区社会组织“去行政化”,要求党政群机关工作人员不在协会、学会、各类社区社会组织兼职;三是制定、补充、完善相关法律法规,对社会组织开展活动给予法律法规保障,既能保护他们的合法权益,提高社区社会组织参与社

会治理的积极性,还能对它们的活动依法监督。在保障独立性的同时,社区社会组织也应通过各种措施,完善内部管理,提升成员素质,创新工作方法,不断增强参与社会治理的能力。四是要鼓励居民参与社区治理,通过宣传教育提高居民参与意识,提高居民的归属感和认同感,树立正确的社区意识,把个人利益与社区利益紧密联系起来,积极参与社区公共事务;健全居民参与体系,鼓励协助居民成立业主委员会等自治组织,畅通居民意见表达渠道,拓宽居民参与社区治理的途径。

## 2. 资源整合:信息、财政、设施配套支撑

社区治理是一个完整的行动系统,不仅涉及行动主体的多元互动,还需要在组织结构、业务流程、体制机制、人员职责等方面进行创新,在信息、财政、配套设施等方面更需要政府给予大力支持。

第一,整合信息资源。民政部《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》中明确指出要整合社区公共服务信息资源。各地应依托社区公共服务信息系统,加快统筹社区公共服务网络和信息资源,原则上凡涉及社区居民的公共服务事项,均要逐步纳入社区公共服务综合信息平台集中办理。有条件的地区,要广泛吸纳社区社会组织、社区服务企业信息资源,促进社区公共服务、便民利民服务、志愿互助服务的有机融合和系统集成。<sup>[6]</sup>

第二,整合财政资源。一是建立有效的财政预算机制和绩效评估机制,实现跨部门预算整合机制,统一规划社区公共服务所需资金,整合各社会组织之间利益。二是增加政府购买服务。政府应逐渐增加购买服务的领域和数量,形成社区社会组织提供服务经费定期增长机制,用政府的公共财力确保社会组织提供社区服务的基本运转。三是增加社区服务资金的多元投入机制,即吸收更多资源为社区服务贡献力量,运用税收杠杆鼓励企业、个人和其他组织进行社区投资,以获得更多市场化的支持。

第三,建设综合性社区服务设施。按民政部《社区服务体系建设规划(2011—2015年)的要求》,加强社区公共服务设施建设,对提高社区社会组织建设质量,拓展社区社会组织服务功能,提升社区社会组织服务水平有着积极作用。在设施的整合利用上,社区和社区社会组织要采用综合性服务设施和单位性服务设施“混合集中”和“适度分散”相结合的模式,考虑设施之间功能、效应共享。

## 3. 价值重塑:社会资本重构与参与意识提升

第一,重构居民社会资本。现代社会的发展,初级社会群体衰败,个人与个人、个人与组织、个人与社区关系弱化,使得社区居民社会资本大量流失,社会支持网络不够强大。社区社会组织要以个人与环境互动所形成的社会关系入手开展工作,寻求增强个人的社会资本。首先将社区居民诉求反馈给政府,将政府惠民政策和各项公共服务措施传递给社区居民,实现社会服务供需信息的衔接。其次设法进入他们的社会领域,挖掘、整合社区居民各种正式与非正式社会资源,重构社会资本,摆脱原子化困境。

第二,提升居民参与意识。原子化生存状态下人们关系疏离,公共精神和社区归属感缺失,是导致居民参与意识不强的主要原因。首先,要培养居民的集体意识和公共精神,激发他们参与社区治理的热情。其次,要培养居民的社区归属感,树立参与社区治理的责任意识。最后,要注重挖掘居民个人潜能,增强他们的参与社区治理的信心和能力。通过教育引导居民对自我、他人、社区关系形成新的认识,公共精神与社区归属感不断增强,参与意识不断提升,参与社区治理的能力和水平也会逐渐提高。行

## [参考文献]

- [1]民政部. 2013 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>.
- [2]王名. 社会组织与社会治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014. 40. 8
- [3]卢建. 浅析北京市社区社会组织现状及有关发展对策与建议[J]. 社团管理研究,2011(11).
- [4]孔德福. 天津:发挥社区社会组织在基层治理和公共服务中的积极作用[J]. 中国社会组织,2014(8).
- [5]耿云. 我国城市社区社会组织发展困境及其对策[J]. 云南行政学院学报,2013(6).
- [6]民政部. 关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jczqhsqjs/201311/20131100551613.shtml>.

(责任编辑 熊 洋)

## Analysis on Community Social Organizations Participating in Community Governance

He Xinfeng

**[Abstract]** Community social organization is one of the main body of community-level governance, which play an important role in improving community service and participating community governance. For the problem of its own and the restriction of the current management system, the effect of community social organizations participating in community-level governance has been impaired to a large extent. On the basis of strengthening the independence of community social organizations, reasonable positioning and benign interaction of the community diversity governance body, effective resources integration, remodeling residents' social value should be the way to promote community social organizations participate in community governance effectively.

**[Key words]** community-level, community social organization, social governance

**[Author]** He Xinfeng is Lecturer at School of Public Administration in Zhengzhou University and PhD Candidate at School of History in Zhengzhou University. Zhengzhou 450001